

# Besturen in het midden

# Inhoudsopgave

Een klassebestuurder <i>Drs. E. Heerma</i>	106
De rol van het middenbestuur in het Europese milieubeleid <i>J.G.M. Alders, Commissaris van de Koningin in Groningen</i>	112
Een gentleman-bestuurder <i>Mr. G.Ph. Brokx</i>	124
Provinciale monumentenzorg: 'Regisseren in het midden' <i>drs. A.L.L.M. Asselbergs, directeur van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg</i>	130
Een Commissaris tussen de mensen <i>Mr. I.W. Opstelten</i>	150
Laag voor laag de kracht van complementair bestuur in de archeologische monumentenzorg <i>drs. S.G. van Dockum, hoofd Behoud, en prof.dr. W.J.H. Willems, wetenschappelijk directeur, Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek</i>	156
Een intellectuele goochelaar <i>Prof. drs. A.J. van der Staaij</i>	178
De rol van het middenbestuur in de afstemming van vraag en aanbod in de gezondheidszorg <i>prof.dr. P.A.H. van Lieshout, hoogleraar Theorie van de Zorg, Universiteit van Utrecht</i>	184
Een VNG'er bij het IPO <i>Drs. R. J. de Wit</i>	196
Beelearts van Blokland, één voor twaalf <i>drs. H.J.M. ter Braak, griffier van de provincie Utrecht en mr.dr. A.G.J.M. Rombouts, burgemeester van 's-Hertogenbosch</i>	202
Colofon	220



*drs. S.G. van Dockum,  
hoofd Behoud,  
Rijksdienst voor het Oudheidkundig  
Bodemonderzoek*



*prof.dr. W.J.H. Willems,  
wetenschappelijk directeur,  
Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek*

# Laag voor laag

## de kracht van complementair bestuur in de archeologische monumentenzorg

Stratigrafie is in de archeologie een belangrijk begrip. Elke laag in de bodem is even waardevol en belangrijk, maar hun opeenvolging en onderlinge samenhang geven de archeoloog het kader waarin gegevens geordend en geïnterpreteerd moeten worden.

In het openbaar bestuur werkt het ongeveer net zo, met dit verschil dat de gelaagdheid in de bodem een onveranderlijk gegeven is en dat de rol van bestuurslagen nog wel eens kan veranderen, zeker als het om specifieke onderdelen gaat.

Eén van de uitkomsten van de discussie over de rol en de taken van provincies in 1994 was een 'herbezinning op het takenpakket ten aanzien van de archeologie'.<sup>2</sup> Over de invulling van die rol valt veel te zeggen en dit artikel wil daar een bijdrage aan leveren.<sup>3</sup> Minstens zo interessant is de constatering dat provincies hier voor zichzelf een relevant beleidsterrein zien, naast de rol van het lokale en nationale bestuur. Echt verwonderlijk is dat natuurlijk niet. Archeologie stelt zich ten doel inzicht te verwerven in alle aspecten van menselijke samenlevingen uit het verleden aan de hand van materiële overblijfselen. Het is dus een vorm van geschiedschrijving, en alle overheden hebben iets met geschiedenis. Niet iedere bestuurder zal er dagelijks bij stilstaan, maar elke territoriale overheid ontleent zijn bestaan aan een historisch proces en elk gebied heeft een historisch gevormde eigenheid met kenmerkende eigenschappen. Voor iedere overheid is het verleden dus van belang als legitimatie van het eigen bestaan en de studie ervan geeft inzicht in de ontstaansgeschiedenis van het gebied, de gemeenschappelijke wortels en de typerende onderdelen ervan; ze draagt bij aan de vorming van identiteit.

Hierin ligt een belangrijke stimulans voor overheden om de studie van het verleden te bevorderen. Het is in dit licht ook niet verwonderlijk dat bijvoorbeeld de nieuw gevormde provincie Flevoland al direct begon met een – in vergelijking met vele andere provincies – zeer ruimhartig archeologiebeleid op te zetten. Dit beleid is erop gericht pluriforme kennisvorming over het verleden mogelijk te maken. Er zijn overigens voorbeelden van situaties waarin overheden de archeologie voor politieke doelen gebruiken. Een illustratie is de merkwaardige gulheid van de Belgische regering die in het midden van de vorige eeuw archeologisch onderzoek in de Nederlandse provincie Limburg subsidieerde, maar er zijn ook heel andere voorbeelden.<sup>4</sup> Juist ook die gevallen laten natuurlijk zien, welk belang de archeologie voor de overheid heeft.

De studie van het verleden is een zaak voor wetenschappers en andere geïnteresseerden, waarbij overheden vooral een voorwaardenscheppende rol vervullen.

Een bijzondere, eigen taak heeft de overheid met name in het bewaren en beschikbaar



houden van de bronnen van kennis over dat verleden. Voor de geschreven geschiedenis zijn dat de archieven, waar traditioneel het nationale en het middenbestuur nauw samenwerken.<sup>5</sup> In de archeologie zijn die kennisbronnen de monumenten (vindplaatsen) in de bodem. Ze kunnen dus niet als papieren archieven onder optimale omstandigheden worden bewaard en zijn onderworpen aan allerlei processen van erosie. Voor de omgang met dit 'bodemarchief' is er de archeologische monumentenzorg, een discipline die ten opzichte van de archeologie een rol vervult die te vergelijken is met de verhouding tussen archiefwetenschap en geschiedenis. Met enige simplificatie: archeologen en historici reconstrueren het verleden, archivariissen en archeologische monumentenzorgers construeren een toekomst voor het verleden. Door de aard van de bronnen gaat die vergelijking overigens maar ten dele op.

### Wat is archeologisch erfgoed?

Wanneer de vraag wordt gesteld wat archeologische monumenten nu eigenlijk zijn, dan zullen de meeste Nederlanders het eerst denken aan onze hunebedden. Vervolgens worden misschien nog grafheuvels genoemd en, afhankelijk van de streek van herkomst, terpen, woerden of vliedbergen en eventueel nog een kasteelheuvel, maar dan houdt het al snel op. In ieder geval wordt bij archeologische monumenten primair gedacht aan zichtbare monumenten. Dat is ook niet zo verwonderlijk, want die zijn in zekere zin een 'visitekaartje'. Van belang is echter, dat dit soort zichtbare monumenten slechts een heel klein deel uitmaken van het totaal aan archeologische overblijfselen die in de bodem bewaard zijn gebleven, waarschijnlijk minder dan één procent. Een eerste belangrijk kenmerk van het bodemarchief is derhalve, dat het grotendeels onzichtbaar is en overal verspreid zit. Een tweede facet dat daar direct mee te maken heeft, is dat archeologische monumenten ook heel moeilijk kenbaar zijn. Nieuwe vindplaatsen worden vaak bij toeval ontdekt, maar ze systematisch opsporen en in kaart brengen vergt zeer veel tijd, kennis en geld. Daardoor is de omvang en inhoud van het bodemarchief maar voor een klein deel bekend. Een derde belangrijk kenmerk, ten slotte, is het feit dat het bodemarchief niet hersteld kan worden: het heeft geen regeneratievermogen, wat weg is, is weg. En aangezien de omvang ervan eindig is, blijft er steeds minder van over.

Dat alles betekent dat in het Nederland van vandaag, een van de dichtstbevolkte landen ter wereld, met een enorme druk op het gebruik van de bodem voor allerlei doeleinden, het archeologisch erfgoed bijzonder kwetsbaar is. Een recente, nogal conservatieve schatting heeft tot de conclusie geleid dat sinds 1950 minstens een derde deel van het bodemarchief verdwenen moet zijn.<sup>6</sup> En dat, terwijl het bodemarchief niet alleen een zeer belangrijke maar voor het grootste deel van de geschiedenis zelfs de enige bron van informatie is die we hebben. Geschreven bronnen reiken nu eenmaal niet zo erg ver terug. De uitdaging voor de archeologische monumentenzorg is dus groot. Men hoeft geen echte pessimist te zijn om tot de conclusie te komen dat het gevaar dreigt dat Nederland in de loop van de volgende eeuw grotendeels een archeologische woestijn zal worden, een 'landschap zonder verleden'. Dat verklaart ook waarom de archeologische monumentenzorg de laatste jaren sterker in de belangstel-

ling komt. Wetenschappelijk onderzoek laat steeds meer zien van de fascinerende gegevens die in de bodem bewaard zijn gebleven en allerlei ontdekkingen trekken enorme publieke belangstelling. Tegelijkertijd dringt het besef door dat de keuzes die nú gemaakt worden, voor de toekomst bepalen wat er nog over blijft: welke delen van de schaarse, eindige en niet vervangbare informatiebronnen bewaard blijven, zodat ze het Nederlandse landschap een extra dimensie geven en ook in de toekomst nog onderzocht kunnen worden, met ongetwijfeld andere vragen aan het verleden dan die van vandaag en betere methoden dan tegenwoordig. Om die keuzes verantwoord te kunnen maken, is een bredere en creatieve benadering nodig.

Essentieel daarvoor is het begrip dat archeologische vindplaatsen weliswaar bronnen van culturele informatie zijn, maar dat ze tevens deel uitmaken van een context die wordt gevormd door het cultuurlandschap. De omgang met archeologisch erfgoed is dus niet alleen een zaak van cultuurbeleid, maar ook nauw verbonden met beleid ten aanzien van ruimtelijke ordening, grondgebruik en milieu. Die conclusie lijkt voor de hand te liggen, zeker in een dichtbevolkt land als Nederland waar de druk op de ruimte groot is. Toch is het inzicht dat archeologische monumentenzorg geen op zichzelf staande activiteit is maar een proces dat in nauwe samenhang met andere beleidsvelden staat, ook internationaal nog maar betrekkelijk recent doorgedrongen.<sup>7</sup> Inmiddels worden er echter de consequenties uit getrokken, waarbij de Conventie van Valletta,<sup>8</sup> waarvoor de besprekingen in 1988 zijn begonnen en die in 1992 door de meeste Europese landen werd ondertekend, als belangrijke inspiratiebron dient.

Duidelijk is in ieder geval dat in Nederland, waar op het provinciale niveau belangrijke taken liggen juist op de beleidsvelden die voor de archeologische monumentenzorg van cruciaal belang zijn, de provincies een andere en vooral ook grotere rol moeten – en gelukkig ook willen – vervullen dan in het verleden. De archeologie in Nederland is immers altijd vrij centraal georganiseerd geweest.

### Historisch perspectief

Formeel bestaat er pas sinds 1 januari 1947 een centrale instantie die is belast met de zorg voor het archeologisch erfgoed: de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB). De ROB is gevestigd in Amersfoort en maakt als buitendienst deel uit van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De ROB is weliswaar de grootste instantie op archeologisch gebied in Nederland maar bepaald niet de enige en ook al niet de eerste. Naast de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RdMZ), die zorg draagt voor de gebouwde monumenten, is de ROB verantwoordelijk voor de uitvoering van de Monumentenwet die in 1961 tot stand kwam, na een lange voorgeschiedenis.<sup>9</sup>

De eerste monumentenverordening in ons land dateert al van 21 juli 1734, toen een resolutie van Drost en gedeputeerden van Drenthe over de bescherming van hunebedden werd gestuurd aan 'respective Scholtessen in het landschap'. Ze gaat nog bijna een eeuw vooraf aan het begin van de professionele belangstelling voor archeologische overblijfselen. De basis daarvoor werd gelegd in 1818, met de oprichting van het Rijksmuseum van Oudheden (RMO) en de benoeming van zijn eerste directeur,

C.J.C. Reuvens, tot hoogleraar archeologie aan de Rijksuniversiteit te Leiden. Tot zijn leerstoelgebied behoorde ook 'de vaderlandse oudheidkunde'. Een primeur in de internationale universitaire wereld die tot dan toe archeologie gelijkstelde aan de studie van oudheden in het mediterrane gebied.

Die benoeming leidde tot het begin van het systematische oudheidkundige bodemonderzoek en de documentatie van vindplaatsen. In 1845 werd (postuum) Reuvens' eerste archeologische overzichtskaart van Nederland gepubliceerd.<sup>10</sup> Het Leidse museum bleef lange tijd een centrale rol vervullen in het Nederlandse archeologische bestel. In 1920 ontstond er een tweede archeologisch zwaartepunt in Nederland met de oprichting van het Biologisch-Archeologisch Instituut (BAI) in Groningen, onder leiding van A.E. van Giffen. Van Giffen bracht fundamentele wetenschappelijke en technische vernieuwingen in het archeologisch onderzoek op gang. Zijn werk aan de terpen en hunebedden in Noord-Nederland was ook van grote betekenis voor de monumentenzorg. Ook in Utrecht was er een klein universitair instituut. Naast deze drie wetenschappelijke instituten waren er een groot aantal meest provinciaal werkende oudheidkundige verenigingen en musea die zich met opgravingen en ander archeologisch onderzoek bezig hielden. Enige regulering van dit bestel ontbrak echter. Daarbij ging het met name om twee kwesties: het regelen van de opgravingsactiviteit en de verdeling van vondsten over de musea. Een Monumentenwet zou in het archeologisch bestel enige mate van orde kunnen scheppen. Maar hoewel die in de troonrede van 1928 al was aangekondigd, kende Nederland voor de Tweede Wereldoorlog geen Monumentenwet.

Met de voorbereidingen voor een regeling was men blijkbaar al ver gevorderd op het moment dat Nederland door de Duitse invasie bij de oorlog betrokken raakte. Om bemoeienis van de bezetter te voorkomen, vaardigde in mei 1940 de Opperbevelhebber van Land- en Zeemacht de voorbereide regeling uit: het 'Besluit houdende bepalingen omtrent oudheidkundig bodemonderzoek en vondsten van oudheidkundigen aard' (1940). Op basis van dat decreet werd terzelfdertijd opgericht de Rijkscommissie voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (RCOB), waarin onder andere het RMO, het BAI en de musea vertegenwoordigd waren en dat de beschikking kreeg over een eigen uitvoerende dienst, het Rijksbureau voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (RBOB). Dat bureau had als voornaamste taak het aanleggen van een documentatie van archeologische vondsten en vindplaatsen en het informeren van de Rijkscommissie. Daarmee was voor het eerst de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het archeologisch erfgoed in een regeling vastgelegd, want die documentatie zou moeten dienen als basis voor een toekomstige monumentenlijst. In de praktijk deed het Rijksbureau ook aan onderzoek. De activiteiten van het RBOB zijn echter in een kwade reuk komen te staan doordat het onder nationaal-socialistische invloed kwam. In ieder geval is van het ordenende effect dat de regeling van 1940 beoogde, niet veel terechtgekomen. Na de oorlog werd het bestel daarom opnieuw herzien.

De RCOB werd in 1946 opgenomen in de Monumentenraad, naast andere afdelingen die werden gevormd uit voorheen zelfstandige commissies. Die Monumentenraad

had als belangrijkste taak het voorbereiden van een monumentenwet. De documentatietask van het RBOB ging in 1947 over naar de nieuwe Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB), die onder leiding kwam te staan van A.E. van Giffen. De nieuwe dienst kreeg daarmee twee taken: het vastleggen van informatie over vondsten en vindplaatsen in Nederland en het uitvoeren van alle opgravingen die van rijkswege werden verricht. Universiteiten zouden daarmee alleen nog via de ROB opgravingen kunnen uitvoeren. In de praktijk is dat ook wel voorgekomen, maar van de beoogde monopoliepositie is niets terechtgekomen en dat is maar goed ook, want de bijdrage van de universiteiten bij het opgraven van (bedreigde) archeologische vindplaatsen is een onmisbaar onderdeel van de monumentenzorg in Nederland, nog afgezien van hun functie in de vernieuwing van het onderzoek. Naast Groningen zijn er ook in Amsterdam (zowel aan de UvA als de VU), Leiden en Nijmegen vakgroepen in Leiden zelfs een faculteit - die zich met archeologisch onderzoek in Nederland bezighouden; het kleine instituut in Utrecht is inmiddels opgeheven.

Veertien jaar na de oprichting van de ROB, in 1961, kwam eindelijk een Monumentenwet tot stand waarin onder andere de bevoegdheid tot opgraven werd geregeld door een vergunningstelsel: in feite een aanpassing aan de gegroeide praktijk.

De belangrijkste kwestie die met de totstandkoming van de wet werd geregeld was de introductie van de wettelijke bescherming van archeologische monumenten.

De wet geeft de minister van Cultuur de bevoegdheid archeologische vindplaatsen te beschermen en legt daarmee het fundament voor de maatschappelijke legitimering van de archeologiebeoefening in Nederland. De uitvoering van die taak, die aanvankelijk vooral werd opgevat als het beschermen van belangrijke individuele vindplaatsen, kwam bij de ROB te liggen.

Aanvankelijk was de archeologische monumentenzorg dus uitsluitend een rijkstaak, maar daar kwam vrij snel verandering in. De ROB was overigens al in 1949 van Den Haag naar het centraal gelegen Amersfoort verplaatst om beter in staat te zijn het hele land te bestrijken. In de zestiger jaren ontstond in toenemende mate de behoefte om de centraal georganiseerde zorg voor het archeologisch erfgoed samen met provincies uit te voeren. In 1966 leidde dat tot de aanstelling van de eerste provinciaal archeoloog in Gelderland, in 1968 gevolgd door Noord-Brabant en Limburg en vervolgens in rap tempo door de overige provincies. De provinciaal archeologen, in dienst van de ROB en door rijk en provincie gezamenlijk betaald, hadden een scala aan taken: ze voerden noodopgravingen uit, deden het voorwerk voor de wettelijke bescherming van belangrijke terreinen, onderhielden de contacten met amateurs, zorgden er voor dat vondsten werden geregistreerd, beheerden provinciale depots voor bodemvondsten, etc. In feite waren ze zowel adviseur van Gedeputeerde Staten op archeologisch gebied als uitvoerder van het rijksbeleid, waarbij ze voor hun taken in de provincie konden terugvallen op het apparaat van de rijksdienst. Alleen in Friesland en Drenthe, en in de jaren '70 en '80 ook in Groningen, was er geen directe band met de ROB. Een deel van de zojuist genoemde taken werd daar vervuld door archeologen van de Groningse Universiteit, die tevens verbonden waren aan de provinciale musea.



Op die manier ontstond een systeem waarin de zorg voor archeologische monumenten redelijk adequaat kon worden vormgegeven. In de praktijk bleek ook dat de afstemming tussen rijk en provincie, juist door de personele unie in de persoon van de provinciaal archeoloog, veelal bijzonder soepel kon verlopen. Dat kwam natuurlijk ook doordat provincies op archeologisch gebied wel degelijk een inspanning leverden (fondsen voor noodonderzoek, middelen voor depots, ondersteuning van amateur-archeologie e.d.), maar in de meeste gevallen alleen op onderdelen nadrukkelijk een eigen beleid wilden voeren en zeker geen integrale eigen verantwoordelijkheid ambiëerden. Zo is er door de provincies op planologisch gebied steun geleverd aan het beschermingsbeleid dat door de ROB werd uitgevoerd, maar was er tot voor kort nauwelijks sprake van een eigen beleid op dit gebied.

Ook op gemeentelijk niveau heeft in de afgelopen decennia de zorg voor het archeologisch erfgoed vorm gekregen. Al in 1960 had de gemeente Rotterdam een eigen stadsarcheoloog aangesteld, maar dat voorbeeld vond niet direct navolging. Pas in het decennium tussen 1970 en 1980 volgden zes andere gemeenten en sinds 1980 zijn er nog ruim 20 gemeenten bijgekomen waar in de een of andere vorm een gemeentelijke archeologische dienst is gevestigd. Een belangrijke stimulans voor deze ontwikkeling was de geleidelijke bewustwording van het culturele kapitaal dat in de bodem van de stadskernen ligt opgeslagen en dat bij bouwprojecten in de binnensteden aan het licht kwam.<sup>12</sup> In heel veel gevallen hebben de provinciaal archeologen een grote rol gespeeld in het overtuigen van gemeentebesturen van het belang van een lokale voorziening voor de zorg voor het eigen archeologisch erfgoed. Dat werd mede ingegeven door de onmogelijkheid om vanuit nationaal niveau alles wat er zich aan ingewikkelde processen in stadskernen afspeelt te kunnen volgen, laat staan er wat aan te kunnen doen als het gevolgen heeft voor het bodemarchief.

Waar provincies en rijk dus altijd nauw hebben samengewerkt en deze samenwerking ook van twee kanten werd gestimuleerd zonder dat overigens sprake was van echte complementariteit, ging het er bij gemeenten juist om dat ze voor hun eigen grondgebied<sup>13</sup> zelfstandig konden opereren. Een situatie van complementariteit dus, die in 1988 bij de revisie van de Monumentenwet formele bevestiging vond in de regeling voor de opgravingsbevoegdheid. In artikel 39 van de nieuwe wet werd bepaald dat alleen rijksdiensten, universiteiten en gemeenten een vergunning kunnen krijgen van de minister van Cultuur. De opgravingsbevoegdheid stelde gemeenten in staat om zelf de zorg voor hun eigen erfgoed op zich te nemen. Hoewel de eisen die door de toenmalige Rijkscommissie voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek aan het verlenen van de bevoegdheid zijn gesteld alleen betrekking hebben op de uitvoering van opgravingen, gaat het in feite om veel meer. De bevoegdheid maakte het mogelijk een eigen beleid te voeren en daar is – getuige de talrijke beleidsplannen en gemeentelijke monumentenverordeningen – ook goed gebruik van gemaakt.<sup>14</sup>

In het licht van het voorgaande is ook duidelijk waarom bij de herziening van de wet in 1988 de rol van de provincies op dit punt volledig buiten beschouwing is gebleven. In tegenstelling tot gebouwde monumenten was de positie van het middenbestuur

voor wat de archeologische monumentenzorg betreft eigenlijk nauwelijks veranderd en allerwegen werd de overtuiging gedeeld dat het bestaande centralistische model en de wijze van samenwerking tussen ROB en provincies effectief was en onveranderd kon blijven. Achteraf gezien is dat in onze optiek een gemiste kans geweest. Bestuurlijk was de tijd wellicht nog niet rijp voor verandering, maar in het denken over archeologische monumentenzorg hadden zich in de 80er jaren allerlei veranderingen voltrokken die bij een betere communicatie tot andere wetgeving hadden kunnen leiden, bijvoorbeeld in de relatie tot ruimtelijke ordening. Dat zegt trouwens ook veel over de rol van archeologische monumentenzorg in het bestuurlijk-politieke veld eind tachtiger jaren: in feite bestond die nauwelijks.

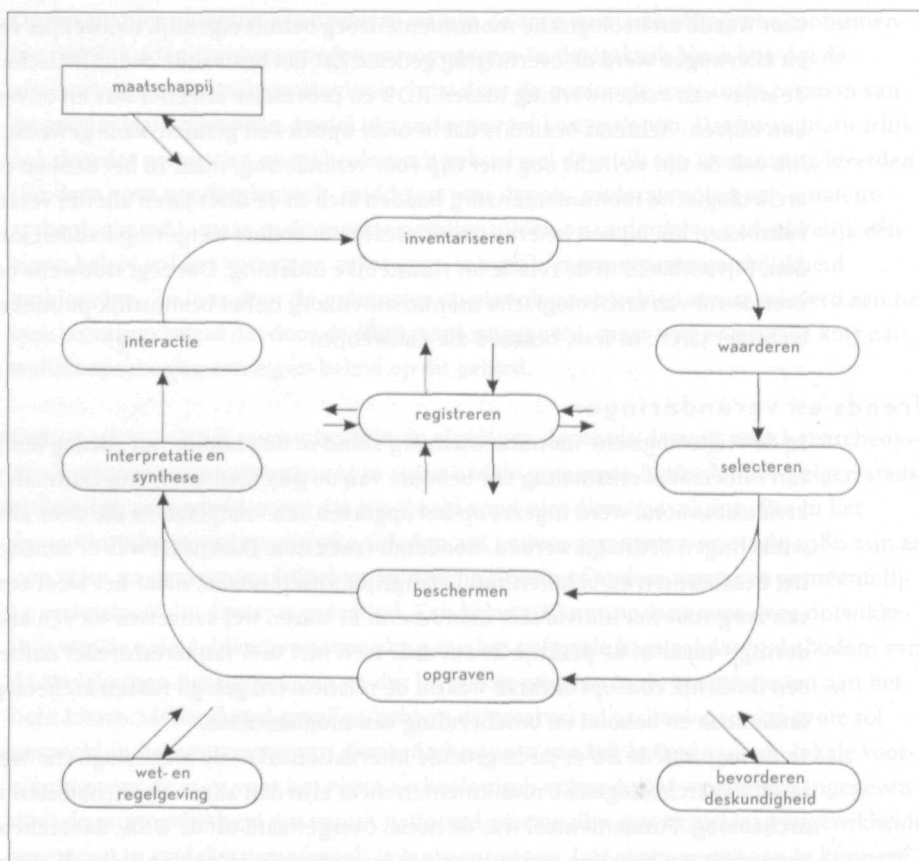
### Trends en veranderingen

In de archeologische monumentenzorg stond in de praktijk van alledag het belang van informatieverzameling ten behoeve van de geschiedschrijving centraal. Dat betekende dat vooral werd ingezet op het opgraven van vindplaatsen die door allerlei ontwikkelingen bedreigd werden, noodonderzoek dus. Daarnaast was er aandacht voor het beschermen en beheren van belangrijke vindplaatsen, maar het bleef een kwestie van zorg voor het individuele monument. Er waren wel aanzetten tot een andere benadering,<sup>14</sup> maar in de praktijk kwam daar toch niet veel van terecht, met name omdat een duidelijk concept ontbrak waarin de relatie werd gelegd tussen archeologisch onderzoek en behoud en bescherming van monumenten.

In de loop van de 80-er jaren groeide internationaal in de archeologische wereld het besef dat archeologische monumenten meer zijn dan alleen studieobjecten voor de archeoloog. Fundamenteel was de notie, overgewaaid uit de USA, dat archeologische monumenten bronnen van culturele informatie zijn en ook op zichzelf een maatschappelijke waarde vertegenwoordigen, een intrinsieke waarde hebben. Omdat die bronnen ernstig bedreigd worden moet het nog aanwezige bestand goed 'gemanaged' worden om te kunnen voortbestaan.<sup>15</sup> Begrippen als cultural resource management en archaeological heritage management kwamen in zwang, hoewel het verschil tussen 'zorgen voor' en 'managen van' maar heel langzaam een praktische vertaling vond; in veel Europese landen is dat proces ook nu nog maar amper begonnen. Het gaat erom, dat archeologisch erfgoed niet langer wordt gezien als een postzegelverzameling waarvan de belangrijkste stukken goed worden verzorgd door ze te beschermen of als dat niet kan, ze op te graven. Van essentieel belang is, dat de omgang met het erfgoed wordt gezien als een dynamisch proces waarbij in interactie met andere processen, zoals de ruimtelijke ordening, en in samenhang met de context van het cultuurlandschap, naar optimale oplossingen wordt gezocht om duurzaam behoud te realiseren. Een tweede essentieel element is het cyclische karakter van het managementproces (zie figuur 1), waarin een relatie gelegd wordt tussen onderzoek van vindplaatsen en het behoud ervan.

Op basis van aanwezige kennis worden archeologische waarden vastgesteld: de documentatie van vondsten en vindplaatsen, maar in toenemende mate ook het voorspellen van mogelijke waarden.<sup>16</sup> Die informatie wordt gebruikt om zo goed mogelijk te





Figuur 1

anticiperen op ontwikkelingen die een effect hebben op het bodemarchief. Dat gebeurt door het participeren in de besluitvorming op het gebied van de planologie waardoor archeologisch erfgoed ontzien kan worden, en door belangrijke sites wettelijk te beschermen.

Als economische of andere maatschappelijke belangen zwaarder wegen, worden opgravingen uitgevoerd, in feite als het sluitstuk, het laatste redmiddel van de archeologische monumentenzorg. Het wetenschappelijk onderzoek dat daardoor wordt verricht heeft twee resultaten. Op de eerste plaats levert het de fundamentele gegevens die onmisbaar zijn bij het voorspellen, het inventariseren en het legitimeren van de bescherming van archeologische vindplaatsen elders in het land. Daarmee is de kringloop gesloten of, beter gezegd, wordt de terugkoppeling en samenhang tussen opgraven en beschermen duidelijk.

Van een echte gesloten kringloop is natuurlijk geen sprake. Net zomin als een perpetuum mobile kan bestaan is ook bij het beschermingsproces inbreng van buitenaf nodig. Die ontstaat door de tweede rol die het wetenschappelijke onderzoek vervult, namelijk de informatie die het oplevert over ons verleden. Die informatie is niet

alleen interessant voor archeologen, ze is van algemeen belang en de maatschappelijke behoefte eraan blijkt ook duidelijk.

De noodzaak voor de verandering van 'zorg voor' naar 'management van', werd in Nederland onderstreept door het hierboven al genoemde onderzoek uit 1994.<sup>17</sup> Daarbij bleek, dat door een aantal factoren, met name bebouwing, infrastructurele werken, delfstoffenwinning en intensivering van de landbouw, ongeveer een derde deel van alles wat in 1950 nog in de Nederlandse bodem bewaard was, inmiddels was verdwenen. En dat, terwijl in de toekomst de aanslagen op het bodemarchief steeds talrijker worden en het bodemgebruik steeds intensiever. De uitbreiding van infrastructuur en bebouwing wordt goed geïllustreerd door de onlangs verschenen Nieuwe kaart van Nederland. Maar ook minder traditionele aantastingen zoals natuurbouw, ondergronds bouwen en de steeds diepere bodembewerking in de agrarische sector vormen een bedreiging voor tal van zeer waardevolle archeologische terreinen, zowel in de steden als in het landelijk gebied. Ons land heeft bovendien uitgestrekte territoriale wateren waar het archeologisch erfgoed onder water onder druk staat door onder meer de aanleg van baggerspeciedepots en de voorbereidingen voor de aanleg van de tweede Slufter en de vergrote Maasvlakte. Bij archeologen leeft de overtuiging dat de zorg voor het archeologisch erfgoed verbreed dient te worden en dat ze niet alleen onderzoekers maar ook rentmeesters moeten zijn.<sup>18</sup>

De dreiging van een zielloos Nederlands landschap waarin een historische dimensie, een geheugen, ontbreekt acht journalist Theo Holleman in zijn boek over de teloorgang van het archeologisch erfgoed, Een verleden op de schop, onacceptabel. Hij beschouwt zichzelf als mede-eigenaar van het archeologisch erfgoed en eist als belanghebbende dat stringenter behoud daarvan wordt nagestreefd. Hierbij dient de overheid de individuele burgers te vertegenwoordigen. Archeologen en bestuurders moeten zich gezamenlijk opstellen als rentmeesters van het verleden: de samenleving heeft het collectief eigendomsrecht op dit schaarse goed.<sup>19</sup>

En Holleman staat niet alleen. Het maatschappelijk draagvlak voor de archeologie en de archeologische monumentenzorg blijkt breed. Uit een onderzoek van het NIPO in 1996 bleek dat maar liefst 57% van de Nederlanders een redelijke tot grote interesse in het onderwerp heeft.<sup>20</sup> Bovendien geeft meer dan de helft van de ondervraagden aan zich ook bij de archeologie betrokken te voelen. Stellingen als 'woningbouw en aanleg van wegen moeten worden uitgesteld als ter plekke oudheidkundig bodemonderzoek kan worden gedaan' en 'er wordt te weinig gedaan aan het instandhouden van het Nederlands oudheidkundig erfgoed' konden op een brede ondersteuning van de geëntequêteerden rekenen. Men beschouwt de thematiek over het algemeen als 'leerzaam voor iedereen', 'waardevol en nuttig', 'een thema dat meer attentie verdient' en 'dat enige prioriteit zou mogen krijgen'. Motivatie voor dit bevolkingsonderzoek, dat uitgevoerd werd in opdracht van het Archeologisch Informatie Centrum (AIC), was dat het van het grootste belang is het maatschappelijk draagvlak te kennen, 'de populariteit van de archeologie' te meten in een tijd dat er ook grotere investeringen gevraagd worden. Wat is het archeologisch erfgoed ons waard?

De belangstelling voor archeologische informatie en de onderkenning dat het om waarden gaat die behouden zouden moeten blijven, blijkt ook in de ruimtelijke ordening. Het besef dat cultuurhistorische waarden mede van invloed zijn op de kwaliteit en de identiteit van de leefomgeving heeft ertoe geleid dat in diverse plannen aandacht is gekomen voor inpassing van archeologische terreinen en dat ze zelfs kunnen dienen als inspiratie voor de ontwerpers. Stedenbouwkundige Riek Bakker schrijft in haar voorwoord bij de Cultuurhistorische Effectrapportage Leidsche Rijn: '...dragen die cultuurhistorische overblijfselen in belangrijke mate bij aan de ontwikkeling van een gebied in de naaste toekomst, zodat de geschiedenis in de dagelijkse leefomgeving niet onherkenbaar wordt. Dat maakt identificatie van mensen met hun verleden mogelijk'.<sup>21</sup>

Archeologie staat in deze discussie terecht ook steeds minder op zichzelf. Tezamen met historisch-geografische en historisch bouwkundige waarden vormen de archeologische waarden de cultuurhistorie. En het zijn die waarden bij elkaar die het Nederlandse landschap zijn historische dimensie geven. Een meer geïntegreerde benadering werkt verrijkend, vergroot het draagvlak en blijkt effectief ten behoeve van planontwikkeling.

De maatschappelijke belangstelling voor het onderwerp blijkt ook uit de toegenomen interesse in de toeristische sector voor cultuurhistorie. Toeristisch-recreatief medegebruik kan een druk op de archeologische monumenten leggen, maar tegelijkertijd biedt de kennis van en waardering voor de monumenten van het publiek meestal een uitstekende bescherming. Onbekend maakt immers onbemind. Cultuurhistorisch toerisme biedt bovendien de mogelijkheid om de instandhouding van archeologische terreinen te realiseren. De Toeristisch Recreatieve Archeologische Projecten (TRAP's) die de ROB samen met andere partners vormgeeft, zijn hier een succesvol voorbeeld van. Meest bekend zijn de routegidsen die in het kader van deze TRAP's verschijnen, maar daar gaat een heel traject aan vooraf. Met gemeenten, provincies en terreineigenaren en -beheerders worden eerst de consolidatie en het beheer en waar mogelijk de inrichting van archeologische monumenten veilig gesteld.<sup>22</sup> Uit het eerder genoemde NIPO-onderzoek blijkt de populariteit van archeologische routes: maar liefst 14% van de ondervraagden heeft al wel eens zo'n route afgelegd. Overigens beschrijven deze routegidsen niet alleen archeologische monumenten. Ze besteden ook aandacht aan de ontstaansgeschiedenis van het gebied en de overige aanwezige cultuurhistorische bezienswaardigheden.

Op alle overheidsniveaus en door andere partners worden deze trends en ontwikkelingen opgepakt. Ook bij politici en bestuurders is het draagvlak voor de archeologische monumentenzorg de laatste jaren sterk gegroeid. En sinds eind jaren tachtig is het overwegend reactieve noodopgraven aangevuld – immers de aantastingen gaan door, dus noodopgravingen blijven noodzakelijk – met een pro-actieve houding die er op gericht is de meest waardevolle archeologische terreinen te behouden. Dat blijkt het beste mogelijk door ze een duidelijke functie in de leefomgeving te geven.

De archeologische monumentenzorg is daarmee in een stroomversnelling terechtgekomen.

### De stratigrafie van het bestel

Op nationaal niveau ligt de belangrijke opdracht om de preventieve archeologische monumentenzorg op de politieke agenda te krijgen. De ratificatie van de Conventie van Valletta (ook wel 'Verdrag van Malta') speelt daarin een belangrijke rol. Het archeologisch erfgoed krijgt daarmee een volwaardige plaats in het geheel van belangenafweging en besluitvorming in Nederland. Bovendien plaatst de Conventie de Nederlandse discussie over de omgang met het archeologisch erfgoed in een internationaal kader. In juni van dit jaar stuurde staatssecretaris Nuis een beleidsbrief over dit onderwerp naar de Tweede Kamer.<sup>23</sup> De brief geeft de ontwikkelingen aan waarvoor de archeologische monumentenzorg staat in relatie tot de ratificatie. Complementair bestuur speelt daarin een belangrijke rol.

Implementatie van het Verdrag vergt wetgeving en zal belangrijke positieve gevolgen hebben voor de omgang met archeologisch erfgoed, al ziet het er naar uit dat de reikwijdte voorlopig beperkt blijft tot beschermde monumenten en de MER-plichtige projecten. Een groot deel van het bodemarchief valt dus na de invoering van nieuwe wetgeving vooralsnog buiten de werking daarvan. Ook de zorg voor dat deel van het erfgoed moet onverminderd doorgang vinden, uitgebouwd en breed worden gedragen. Archeologische waarden moeten als onderdeel van het grotere pakket cultuurhistorische waarden of zelfstandig tijdig in de relevante planvorming worden ingebracht. OCenW (met ROB en RDMZ) zoeken op rijksniveau samenwerking met ministeries zoals VROM, V&W, LNV en Defensie om dat te bewerkstelligen. In de Cultuurnota 'Pantser of Ruggegraat' zijn de eerste initiatieven aangekondigd en inmiddels zijn ze in uitvoering. Het project Belvédère dat door OCenW met de ministeries van LNV en VROM wordt vormgegeven, heeft ten doel gezamenlijk een beleidsnotitie cultuurhistorie te presenteren. Deze notitie moet het integrale 'cultuurhistorisch argument' in het debat over de ruimtelijke ordening en de ruimtelijke kwaliteit een helder beleidskader bieden. Door de ROB is de afgelopen jaren onder meer voorbereidend werk verricht om tot een goede uitvoering van de Conventie en een geïntensiveerd beleid te komen. Hierbij is met name al veel bereikt op het gebied van de informatievoorziening door middel van het centrale archeologische informatiesysteem ARCHIS.<sup>24</sup>

Op gemeentelijk niveau is, zoals hierboven al werd gesignaleerd, een groeiend aantal gemeenten ertoe over gegaan om gemeentelijke archeologen aan te stellen. Het Convent van Gemeentelijk Archeologen (CGA), dat zich ten doel stelt de gemeenschappelijke belangen te behartigen met betrekking tot de voorbereiding en de uitvoering van de taken die gemeenten op het gebied van de archeologie op zich genomen hebben, publiceerde in haar beleidsplan 1997-2000 de volgende illustratieve cijfers voor de groei van de gemeentelijke archeologie. In 1991 investeerden 17 bij het Convent aangesloten gemeenten 5,2 miljoen gulden in de archeologie. In 1994 was dat meer dan 10 miljoen gulden door 25 gemeenten. Momenteel zijn 27 gemeentelijk archeologen



in Nederland werkzaam met een budget dat opnieuw sterk gegroeid is. Gezien de betrokkenheid van de lokale politiek en het publiek bij de geschiedenis van de eigen omgeving – dé sterke kant van de gemeentelijke 'laag' – voorspelt het Convent voor de komende jaren een verdere groei van de gemeentelijke archeologie.

De gemeenten met eigen archeologische diensten verzamelen zelf alle informatie ten behoeve van ruimtelijke plannen en verrichten ook zelf opgravingen. In andere met name kleinere gemeenten maakt men momenteel gebruik van externe deskundigheid van onder meer archeologische adviesbureaus en de ROB.

De geïntegreerde cultuurhistorische aanpak is hierbij in een aantal gemeenten al langer gemeengoed. Juist in een stedelijke context komt het verband tussen historische bebouwing, historisch geografische structuren en archeologische waarden duidelijk naar voren. Vaak zijn gemeentelijke archeologische taken geïntegreerd met bouwhistorische taken in één dienst. In bijvoorbeeld de gemeente Utrecht is ook sprake van een sterke beleidsmatige interactie. Voor iedere ruimtelijke ingreep dient een geïntegreerd onderzoek uitgevoerd te worden en vastgelegd in een zogenaamde cultuurhistorische effectrapportage (cher). Zo'n cher – die op de eerste plaats een overzicht van de aanwezige cultuurhistorische waarden geeft – is onder meer opgesteld voor de VINEX-locatie Leidsche Rijn. Een deel van de waardevolle archeologische terreinen en de historische structuren en bebouwing blijft behouden en is mede uitgangspunt en bron van inspiratie voor het masterplan.<sup>25</sup> Het mag op deze plaats zeker niet onvermeld blijven dat het provinciaal bestuur van Utrecht in dit voorbeeld een overtuigende rol gespeeld heeft.

Maar ook diverse provincies hebben in de laatste jaren een steeds hogere prioriteit toegekend aan de archeologische monumentenzorg. Deze prioriteit wordt mede ingegeven door de provinciale taken en verantwoordelijkheden in relatie tot de bodem en de kwaliteit van de leefomgeving (onder meer ruimtelijke ordening en planologie, milieubeleid, landinrichtingsbeleid). In de kerntakendiscussie leidden deze verantwoordelijkheden samen met de opvatting dat behoud van archeologische waarden wordt bereikt door vroegtijdige inbedding in uiteenlopende planningsprocessen tot de conclusie dat provinciale archeologische monumentenzorg tot grote toegevoegde waarde leidt. Tal van recente provinciale nota's en beleidsnotities getuigen al van een actievere aanpak.<sup>26</sup>

Ook op het terrein van draagvlakverbreding heeft het provinciaal bestuur de afgelopen jaren een belangrijke bijdrage geleverd. Een opvallend initiatief werd genomen door de provincie Utrecht die 1997 uitriep tot 'Romeinenjaar'. Tijdens de opening van het jaar vol Romeins getinte festiviteiten in de Pandhof van de Utrechtse Dom, óp het Utrechtse castellum, werd de directe relatie tussen de aandacht en interesse van het publiek voor archeologie en de zo gewenste draagvlakverbreding voor de archeologische monumentenzorg door de verantwoordelijke gedeputeerde verwoord.

De nieuwe actieve rolopvatting van de bestuurlijke middenlaag is in 1997 vastgelegd in de archeologische paragrafen van de Cultuurconvenanten die staatssecretaris Nuis

afsluit met de provincies (en een aantal grotere gemeenten). Basisgedachte achter deze convenanten is dat complementair bestuur en verhoogde inzet op rijks- én op provinciaal niveau moeten leiden tot betere en effectievere archeologische monumentenzorg. In de convenanten is een driedig provinciaal basisniveau verwoord dat – rekening houdend met de eigenheid van provincies – is aangevuld met specifieke afspraken. Ten eerste worden archeologische waarden ingebed in plannen die betrekking hebben op de bodem. Daarvoor wordt voor alle provincies op basis van het centrale archeologische informatiesysteem ARCHIS een digitale Archeologische Monumentenkaart (AMK) met daarop alle bekende archeologische terreinen, als beleidsinstrument ontwikkeld.<sup>27</sup> Ten tweede wordt het systeem van door de provincie gesubsidieerde provinciaal archeologen in rijksdienst losgelaten en vervangen door een systeem waarbij provincies ieder hun eigen voorziening in huis hebben.<sup>28</sup> Het derde onderdeel van het basisniveau vormt het in stand houden van een Provinciaal Depot voor Bodemvondsten.

Ervaring met een proefconvenant is vanaf 1995 opgedaan in Noord-Holland. Inmiddels staat vast dat hierdoor de archeologische monumentenzorg in de provincie een enorme impuls gekregen heeft.

### Internationale aspecten

De archeologie is per definitie internationaal: geen ander vak laat zo duidelijk de betrekkelijkheid zien van huidige grenzen. Voor de archeologische monumentenzorg is dat anders, want dat is het proces waarin de omgang met het archeologisch erfgoed wordt vormgegeven. En juist die vormgeving kan heel verschillend zijn, want die wordt bepaald door nationale wet- en regelgeving en door de manier waarop het bestuur is ingericht. Zo is het onmiddellijk duidelijk dat bijvoorbeeld de Scandinavische landen, met Germaanse rechtsbeginselen die de staat vergaande rechten geven op alles wat zich onder het bodemoppervlak bevindt, andere mogelijkheden hebben dan landen met Romeins recht waar het privé-eigendom prevaleert. Anderzijds zijn er grote verschillen tussen landen als Nederland en federale staten zoals Duitsland, waar de culturele autonomie (Kulturhoheit) ligt bij de Länder en iedere deelstaat zijn eigen, soms behoorlijk afwijkende wet- en regelgeving kent. Het meest extreem is waarschijnlijk Zwitserland waar alle – soms piepkleine – kantons eigen wetgeving hebben met betrekking tot het archeologisch erfgoed.

Dit soort verschillen verklaart, waarom er eigenlijk pas in de loop van de 80-er jaren meer internationale uitwisseling is gekomen tussen archeologische monumentenzorgers, terwijl dat in de academische archeologie in feite al gemeengoed was sinds het ontstaan van het vak. De archeologische monumentenzorg of wat daar voor door ging werd vooral bepaald door administratieve en juridische processen, en die waren overal verschillend. De impuls om meer internationaal samen te werken is vooral gekomen door de enorme aanslagen op het bodemarchief die het resultaat waren van de economische groei in Europa. In de 60-er en 70-er jaren leidden die, net als in Nederland, overal tot het ontstaan van een omvangrijke rescue archaeology. Daarna pas ontstond het besef dat dit een vorm was van dweilen met de kraan open en dat het dus beter



was om ook een hand aan die kraan zien te krijgen in plaats van alleen maar te blijven dweilen en een paar topstukken hoog en droog op de plank te zetten. De Raad van Europa heeft in dit proces een belangrijke rol gespeeld door het organiseren van een aantal congressen en, in 1988, het initiatief om tot een internationale Conventie te komen voor de bescherming van het archeologisch erfgoed ter vervanging van de voor de actuele problemen nauwelijks relevante Conventie van Londen uit 1969. Dat heeft geresulteerd in de eerder genoemde Conventie van Valletta, die in veel landen een impuls is geworden voor verandering.

In Nederland is het effect een omvangrijke stelselherziening met onder andere een veel prominentere rol voor het middenbestuur. Dat is echter lang niet overal zo. In Duitsland, bijvoorbeeld, kennen de meeste deelstaten in hun monumentenwet inmiddels een 'Verursacherprinzip' dat tot aanmerkelijke veranderingen in de uitvoering van archeologisch werk leidt, maar binnen een deelstaat is de archeologische monumentenzorg centraal georganiseerd. Er bestaat veelal een hiërarchische structuur van untere, obere en oberste Denkmalbehörde op het niveau van de gemeente, de Kreis en het Land, waarbij de afweging van archeologische belangen in het proces van ruimtelijke ordening in eerste instantie plaatsvindt op gemeentelijk niveau maar plannen uiteindelijk toch allemaal belanden bij de Fachbehörde, het Amt für Bodendenkmalpflege van het Land. De ruimte voor lagere overheden om een eigen beleid te voeren is in dit systeem beperkt, ook in gemeenten die over een eigen archeologische dienst beschikken. In de meeste deelstaten heeft de centrale archeologische dienst overigens steunpunten, zogeheten Aussenstellen, van waar uit het praktische werk wordt gedaan in deelgebieden die qua omvang vergelijkbaar zijn met provincies in Nederland. Een van de veranderingen die het Verursacherprinzip met zich mee heeft gebracht, is dat in sommige deelstaten opgravingsfirma's actief zijn geworden. In andere is dat nog steeds streng verboden en dat is eigenlijk maar goed ook.

Er ontbreekt nog elke vorm van standaardisering, van normering en specificering van archeologisch werk, wat betekent dat de met de ROB vergelijkbare Ämter in de deelstaten waar commerciële firma's zijn toelaten, worden opgezadeld met de nagenoeg onuitvoerbare taak om via controle de kwaliteit te waarborgen.

In dat opzicht is het systeem in Engeland<sup>39</sup> anders geregeld. Daar is al sinds 1990 een regeling van kracht<sup>40</sup> waarin bepalingen zijn opgenomen waardoor de archeologie in een vroeg stadium wordt betrokken bij ruimtelijke ontwikkelingen. Ze omvat ook een veroorzakersprincipe, dat echter veel zeggenschap laat bij de particuliere ontwikkelaar en inmiddels heeft geleid tot een sterk gecommercialiseerd systeem waarin vraagtekens gesteld kunnen worden bij de relevantie van allerlei opgravingsonderzoek. Wel heeft dit geleid tot een systematiek waarin enerzijds normen en specificaties zijn ontwikkeld en anderzijds volop wordt gewerkt aan kaders waarbinnen overheden op nationaal en regionaal niveau een afweging kunnen maken van het archeologische belang en eigen prioriteiten kunnen stellen. De archeologische afdeling van English Heritage,<sup>41</sup> met een aantal taken die vergelijkbaar zijn met die van het kenniscentrum ROB, speelt in deze ontwikkeling een initiërende rol, waarbij het middenbestuur sterk wordt gestimuleerd een eigen beleid te voeren. Ook de directe interactie op mid-

denbestuur-niveau tussen district planning officers en archaeological officers, is van groot belang voor een succesvol beheer van het archeologisch erfgoed.

Een belangrijk nadeel van het Engelse bestel is overigens, dat de basis voor een goede archeologische monumentenzorg, de documentatie, sterk versnipperd is. Op nationaal niveau ligt die taak niet bij English Heritage, maar bij een aparte instelling, de Royal Commission on the Historical Monuments of England. Daarnaast hebben de counties en districts ook nog eens hun eigen Sites and Monuments Records (SMRs) die zeer uiteenlopen in personele bezetting en kwaliteit – van kaartenbakken tot geavanceerde computersystemen – en niet goed zijn afgestemd met het nationale register. Ook de ontwikkeling van samengestelde of geïntegreerde cultuurhistorische waardenkaarten is hierdoor moeilijk.

Al met al valt er voor de toekomst van het archeologisch bestel in Nederland veel te leren van de positieve en negatieve aspecten van dit Engelse systeem, met name ook voor de rol van het middenbestuur.

### Richting 2030: de som der lagen

In het nieuwe Nederlandse bestel zoals dat momenteel voor ogen staat zetten de partners gezamenlijk in op duurzaam behoud van zichtbare en onzichtbare archeologische waarden in relatie tot de overige cultuurhistorische waarden. Er wordt actief en waar mogelijk zelfs pro-actief geanticipeerd op ingrepen in stad en land. Het draagvlak zal daarbij naar verwachting alleen maar toenemen, mits er natuurlijk voldoende aandacht is voor het publiek. De belangstelling voor het cultuurhistorisch erfgoed groeit, of dat nu komt door het 'millenniumgevoel', door het ontstaan van het 'Europa van de regio's' of een andere reden heeft. Rijk, provincies en gemeenten nemen daarin hun eigen verantwoordelijkheid binnen eigen grenzen en zoveel mogelijk aansluitend bij reeds bestaande taken en bevoegdheden.

De Monumentenwet, die alleen al ten gevolge van de invoering van de Conventie van Valletta aangepast zal moeten worden, zal ook de verantwoordelijkheden van provincies op het gebied van de archeologische monumentenzorg helder moeten regelen.<sup>32</sup> De gedachte<sup>33</sup> is dat alle overheidslagen beslissingsbevoegdheid moeten krijgen, die hen in staat stelt om onder bepaalde voorwaarden, een eigen beleid te formuleren. De lijn hiervoor is reeds uitgezet in de basisintentie die in de cultuurconvenanten is vastgelegd.

Een punt van gezamenlijke zorg en verantwoordelijkheid is dat met zoveel meer spelers dan in het verleden op het archeologische speelveld de instandhouding van het cyclische proces van de archeologische monumentenzorg alle aandacht verdient en bewaakt moet worden. Goed complementair bestuur moet er zorg voor dragen dat alle raderen draaien. Dat zegt alles over het belang van een goede samenwerking en het juiste balgevoel van de spelers.

Een belangrijke taak voor alle overheidslagen ligt op het gebied van selectie. Waar hierboven sprake was van een beslissingsbevoegdheid voor overheden, wordt in feite bedoeld dat overheden selectiebesluiten moeten nemen ten aanzien van archeologisch

erfgoed: wat moet worden bewaard, ingepast en beschermd, wat moet worden onderzocht en wat mag, eventueel onder voorwaarden, verloren gaan. Het gaat hier om voor beroep vatbare besluiten, die dus weloverwogen genomen moeten kunnen worden. Daarvoor is inhoudelijke deskundigheid nodig, bijvoorbeeld in de vorm van een eigen archeoloog of archeologische dienst, maar bovenal een afwegingskader waaruit blijkt waarop het besluit is gebaseerd.

Een dergelijk kader is niet eenvoudig vast te stellen. De waardering van een vindplaats kan nog op redelijk objectieve gronden, zoals gaafheid en conserveringstoestand, worden bepaald. Maar niet alle overblijfselen uit het verleden die daar positief op scoren kunnen dezelfde behandeling krijgen. Om uit de veelheid een gerichte selectie te kunnen maken, zijn criteria nodig als belevingswaarde, zeldzaamheid, representativiteit, context- of ensemblewaarde en, last but not least, informatiewaarde. Die zijn echter veel subjectiever en wekken snel de indruk van willekeur of 'black box' besluiten.

Daarom moet – in eerste instantie op nationaal niveau – een raamwerk worden ontwikkeld, waarbij ook bestaande kennislacunes en de relevantie voor actueel onderzoek van groot belang zijn. In de ontwikkeling daarvan, waarbij de Engelse situatie als voorbeeld kan dienen, ligt een belangrijke initiërende taak voor de ROB, in samenwerking met de universiteiten.

Het is duidelijk, dat een dergelijk afwegingskader van tijd tot tijd moet worden bijgesteld. Bovendien moet het een regionale component hebben, want het relatieve belang van archeologische fenomenen kan per regio of provincie verschillen. Provinciale overheden kunnen zich daarbij aansluiten, maar juist hier liggen grote mogelijkheden om een eigen beleid te voeren: elementen die van belang zijn voor regionale of provinciale identiteit of kennislacunes die een provinciale overheid van bijzonder belang acht, kunnen in een eigen, complementair beleidskader worden vastgelegd en richting geven aan de besluitvorming.<sup>34</sup> Daarbij zijn de mogelijkheden grenzeloos: op het terrein van de ruimtelijke ordening, landinrichting, toerisme en recreatie, water en milieu, maar ook letterlijk grenzeloos: samenwerking in transnationale regio's, zoals met name Limburg al heeft laten zien in de Euregio Maas-Rijn.

De geschetste ontwikkeling en de implementatie van het Verdrag van Malta leiden ook tot een discussie over het instituut van de opgravingsbevoegdheid (artikel 39 van de Monumentenwet 1988). Deze bevoegdheid is nu nog voorbehouden aan eerder genoemde instellingen en gemeenten. Het plan is om daaraan in ieder geval de provincies toe te voegen. De uitdaging is om te komen tot een nieuw evenwicht tussen de beslissingen om over te gaan tot opgravingen (selectie), de verantwoordelijkheid voor een wetenschappelijk deugdelijk onderzoek en de daadwerkelijke uitvoering van de opgraving. Momenteel is de ROB nog de grootste uitvoerende organisatie in Nederland met opgravingsbevoegdheid. Maar nu dit instituut zich wil concentreren op haar kennistaak ten behoeve van de preventieve archeologische monumentenzorg en op voorwaardenscheppende en stimulerende activiteiten en – last but not least – de universiteiten inkrimpen,<sup>35</sup> neemt de capaciteit om uitvoerend onderzoek te verrichten af. Om voor voldoende capaciteit te zorgen en ruimte voor de uitvoering van het nieuwe

beleid van de ROB te creëren overweegt de rijksoverheid om de uitvoering van opgravingsactiviteiten te verzelfstandigen. Daartoe wordt momenteel een haalbaarheidsstudie verricht. Als deze studie positieve resultaten oplevert kan een dienstencentrum in 1998 ten behoeve van alle bevoegde partners actief zijn. De kwaliteit van de uitvoering van archeologische werkzaamheden door private instellingen moet gewaarborgd zijn door een nationaal stelsel van normen, richtlijnen en specificaties, zoals het Europese voorbeeld laat zien.

Als kenniscentrum verzamelt, beheert en interpreteert de ROB de kennis die voor de archeologische monumentenzorg van belang is. Kennis die vervolgens beschikbaar gesteld wordt, maar ook verder wordt ontwikkeld en toegepast. Onderzoek naar kennislacunes speelt daarin een rol,<sup>36</sup> maar ook bijvoorbeeld gerichte studies ten behoeve van een optimaal beheer van archeologische terreinen. Zo wordt momenteel een onderzoeksproject in uitvoering genomen dat onder meer ten doel heeft richtlijnen te formuleren voor een optimaal behoud van archeologische vindplaatsen in vochtige context. Het project is onderdeel van een omvangrijker speerpunt van beleid: het behoud van de – ook internationaal – uitzonderlijke waarde van de Nederlandse wetlands (gebieden met een hoge grondwaterstand).<sup>37</sup> De kennis die hierbij verzameld wordt, wordt – omgezet tot kennis voor beleid – beschikbaar gesteld aan de overige partners. Daarbij is een goede uitwisseling van vraag naar en aanbod van (specifieke) kennis van het grootste belang.

De rol van het middenbestuur zal er onder meer één zijn van regisseur en integrator. Die eerste rol komt nu al naar voren bij de in de meeste provincies lopende projecten die ten doel hebben te komen tot een cultuurhistorische hoofdstructuur, waarbij het IPO zich inspannt te komen tot algemene kaders.

Tegelijkertijd is de provincie degene die in het kader van het ruimtelijk beleid in staat is de inbreng van de cultuurhistorische waarden ook daadwerkelijk te realiseren en te toetsen en de kwaliteit van de leefomgeving mede te laten bepalen door goed gebruik te maken van de aanwezige archeologische waarden. Kortom: cultuurhistorie en ruimtelijke ordening meer van elkaar laten profiteren.

Bestuurlijke interactie leidt op het gebied van de archeologische monumentenzorg tot meer dan de som der lagen. Een volgende versie van de Nieuwe Kaart van Nederland, de 'Nieuwste Kaart van Nederland' zal naar de mening van de auteurs ook aan de oppervlakte van Nederland de som van het verleden in de lagen daaronder weerspiegelen.



## Literatuur

- Anema, K., Archeologisch erfgoed goed beheerd; behoud, inrichting en beheer in het landelijk gebied, Den Haag, 1997.
- Bloemers, J.H.F., De gemeentelijke archeoloog tussen maatschappijgerichte en wetenschappelijke archeologiebeoefening, in: R. Knoop & C.A.C. Jansen (red.), De plaats van de gemeentelijke archeologie binnen het archeologische vakgebied, Leiden 1994 (Archeologische Informatie Cahier, 7), 25-31.
- Brongers, J.A., Material for a History of Dutch Archaeology up to 1922, Berichten ROB 26, 1976, 7-62.
- Deeben, J. et al., Beyond the crystal ball. Predictive modelling as a tool in archaeological heritage management and occupation history, in: W.J.H. Willems, H. Kars & D.P. Hallewas (red.), Archaeological Heritage Management in the Netherlands, Amersfoort/Assen 1997 (ter perse).
- Deijck-Hofmeester, C. van & W.J. Raijmakers, Er is meer tussen stad en staat; de provincie: partner in cultuurbeleid, IPO 1994.
- Deijck-Hofmeester, C. van & W.J. Raijmakers, De provincie: partner in cultuurbeleid, IPO 1996.
- Es, W.A. van, Het Rijk en het oudheidkundig bodemonderzoek, in: F.J. Duparc, Een eeuw strijd voor Nederlands cultureel erfgoed, 's Gravenhage 1975, 377-394.
- Es, W.A. van, J.M. Poldermans, H. Sarfatij & J. Sparreboom, Het bodemarchief bedreigd. Archeologie en planologie in de binnensteden van Nederland, Amersfoort/'s Gravenhage 1982.
- Es, W.A. van, H. Sarfatij & P.J. Woltering (red.), Archeologie in Nederland. De Rijkdom van het bodemarchief, Amsterdam/Amersfoort 1988.
- Groenewoudt, B.J., D.P. Hallewas & P.A.M. Zoetbrood, De degradatie van de archeologische betekenis van de Nederlandse bodem, Amersfoort 1994 (Interne Rapporten ROB, 8).
- Groenewoudt, B.J. & R.C.G.M. Lauwerier, Kennisatlas. Stand van kennis en kennisleemten; een snelle inventarisatie, Amersfoort 1997 (Interne Rapporten ROB, 33).
- Groot, H. de, (red.), Cultuurhistorische Effectrapportage Leidse Rijn, Utrecht 1995.
- Günther, I., Archeologie: een gezamenlijke verantwoordelijkheid, in: R. Knoop & C.A.C. Jansen (red.), De plaats van de gemeentelijke archeologie binnen het archeologische vakgebied, Leiden 1994 (Archeologische Informatie Cahier, 7), 17-19.
- Holleman, Th., Een verleden op de schop; beheer en studie van het Nederlandse bodemarchief, Amsterdam 1996.
- Hunter & I. Ralston (red.), Archaeological Resource Management in the UK, Bath 1993.
- Jamar, J.T.J., Het rijksarchief in Limburg en de archeologie, in: J.Th.H. de Win et al. (red.), Van der Nyersen upwaert, Maastricht 1981, 351-363.
- Ketelaar, E., Centralization/decentralization and the archives in the Netherlands, in: E. Ketelaar, The Archival Image. Collected essays, Hilversum 1997, 93-101.
- Knoop, R. & C.A.C. Jansen (red.), De plaats van de gemeentelijke archeologie binnen het archeologische vakgebied, Leiden 1994 (Archeologisch Informatie Cahier, 7).

- Knoop, R, Y.L. Visser & L. Grosze Nipper, Bevolkingsonderzoek Archeologie, Leiden/Amsterdam 1996 (Archeologisch Informatie Cahier, 10).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Pantser of ruggegraat: Cultuurnota 1997-2000, Den Haag 1996.
- Raad van Europa, European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (revised), Strasbourg 1992 (European Treaty Series, 143).
- Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek, Geef de toekomst een verleden, beleidsplan ROB 1997-2000, Amersfoort 1997
- Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek, Voor de kiezen: selectiebeleid Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek 1997-2000, conceptnotitie, Amersfoort 1996.
- Sarfatij, H., De Alblasserwaard-Vijfherenlanden: een archeologisch ster-gebied, Nederlands Archievenblad 84, 1980, 456-481.
- Sarfatij, H. (red.), Verborgene steden. Stadsarcheologie in Nederland, Amsterdam 1990.
- Taakafbakening tussen de overheden op het terrein van de archeologische monumentenzorg. Ambtelijke notitie WVC/IPO/VNG, Amersfoort 1995.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Monumenten op en in de grond: naar een integraal gemeentelijk monumenten- en archeologiebeleid, Den Haag 1996.
- Willems, W.J.H., De Nederlandse archeologie en de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB), in: Speurwerk. Archeologische monumentenzorg in de Euregio Maas-Rijn, Mainz 1992, 295-315.
- Willems, W.J.H., Archaeological Heritage Management in the Netherlands: past, present and future, in: W.J.H. Willems, H. Kars & D.P. Hallewas (red.), Archaeological Heritage Management in the Netherlands, Amersfoort/Assen 1997 (ter perse).
- Willems, W.J.H., Von Bodendenkmalpflege zum Management des archäologischen Erbes: Entwicklungen in Europa und in den Niederlanden, Archäologisches Nachrichtenblatt (in druk).
- Zoetbrood, P.A.M. et al., Documenting the archaeological heritage, in: W.J.H. Willems, H. Kars & D.P. Hallewas (red.), Archaeological Heritage Management in the Netherlands, Amersfoort/Assen 1997 (ter perse).

#### Noten:

- 1 Van Dockum was tot voor kort werkzaam als provinciaal archeoloog voor de Provincie Utrecht en is momenteel hoofd van de sector behoud van de ROB, Willems is hoogleraar Provinciaal Romeinse archeologie aan de Rijksuniversiteit Leiden en wetenschappelijk directeur van de ROB.
- 2 Zie onder meer Günther 1994 en de inleiding van Beelaerts van Blokland in Van Deijck & Raijmakers 1994.
- 3 In deze bijdrage wordt dus met name ingegaan op de rol van het middenbestuur in de archeologische monumentenzorg. Voor meer algemene informatie over archeologisch beleid, zie de Cultuurnota Pantser of Ruggegraat (1996) en de beleidsnota Geef de toekomst een verleden van de ROB (1997); voor de meer inhoudelijke aspecten, zie Willems, Kars & Hallewas 1997.



- 4 Voor Limburg, zie Jamar 1981, p. 354. Voorbeelden van nationalistisch misbruik van de archeologie liggen voor het opscheppen: men denke bijvoorbeeld aan wat onder Mussolini met Rome gebeurd is, of aan nazi-Duitsland, waar de SS een eigen archeologische afdeling had.
- 5 Zie Ketelaar 1997.
- 6 Groenewoudt et al. 1994.
- 7 Zie onder meer Willems 1997.
- 8 Raad van Europa 1992. De Conventie omvat een groot aantal artikelen die van belang zijn voor een goede omgang met het archeologisch erfgoed.
- 9 Brongers 1976, Van Es 1975. Voor overzichten van de meer recente ontwikkelingen, zie onder meer Willems 1992, 1997.
- 10 Daar stond ook – waarschijnlijk niet helemaal toevallig – België nog op.
- 11 Zie Van Es et al. 1982 voor een analyse van de stand van zaken in de belangrijkste Nederlandse steden. Een overzicht van het onderzoek biedt Sarfatij 1990.
- 12 Het ging daarbij in eerste instantie om de middeleeuwse - in enkele gevallen de Romeinse - stadskern, maar het buitengebied kreeg natuurlijk ook alle aandacht: de 'stadsarcheoloog' uit de jaren '60 en '70 werd in de jaren '80 dan ook al snel de 'gemeentelijk archeoloog'; in het geval van Rotterdam is zelfs sprake van een regionale functie.
- 13 Voorbeelden zijn: In de grond van de zaak. Nota inzake een te voeren gemeentelijk archeologisch beleid (Nijmegen 1988), Het verleden in de toekomst (Den Haag 1989), Op de schouders van reuzen (Utrecht 1993). Voor discussie over de rol van gemeenten, zie Knoop & Jansen, 1994.
- 14 Een voorbeeld is de gebiedsgerichte benadering in de vorm van 'stermonumenten'. Zie Sarfatij 1980.
- 15 Zie Bloemers 1994, Willems 1997 en Willems, in druk.
- 16 Deeben et al., 1997
- 17 Groenewoudt et al. 1994.
- 18 Dat staat ook expliciet verwoord in het Handvest van de in 1995 opgerichte Nederlandse Vereniging van Archeologen (NVvA)
- 19 Holleman 1996.
- 20 Voor een samenvatting van het rapport zie Knoop et al. 1996.
- 21 De Groot (red.) 1995, 5.
- 22 Ten behoeve van het beheer van archeologische monumenten door middel van periodieke inspectie, het geven van voorlichting en het treffen van beheersmaatregelen is in 1990 de Archeologische Monumentenwacht (AMW) opgericht, de AMW is aangesloten bij de Stichting Federatie Monumentenwacht Nederland. Zie voor de mogelijkheden van inrichting van archeologische terreinen ook Anema 1997.
- 23 Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 23821 (R 1509), nr. 8.
- 24 Zoetbrood et al. ter perse.
- 25 Door de Rijksplanologische Dienst en de ROB wordt momenteel het project Archeologie als inspiratiebron uitgevoerd. Zie ook: Kwaliteit op Locatie, de

- meerwaarde van cultuurhistorie (november 1995), uitgegeven door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- 26 Zie ambtelijke notitie naar aanleiding van de taakverdelingsdiscussie OCenW, IPO en VNG die in 1995 is afgerond; zie ook: Van Deijck & Raijmakers 1996.
- 27 Inmiddels is een (digitale) AMK beschikbaar voor de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht, Flevoland en Limburg. Kaarten voor Overijssel, Zeeland, Gelderland, Brabant en Drenthe zijn in voorbereiding.
- 28 De provincies Noord- en Zuid-Holland en Drenthe hebben inmiddels (een) eigen archeologisch medewerker(s). In de overige provincies zijn aanstellingen in voorbereiding.
- 29 Hier wordt alleen ingegaan op Engeland; in Schotland, Wales en Noord-Ierland bestaan afwijkende regelingen. Voor een overzicht, zie Hunter & Ralston 1993.
- 30 Bekend als PPG16: de zogeheten Planning Policy Guidance: Archaeology and Planning. Op onderdelen lijkt deze AMvB-achtige regeling (ontworpen door DoE, het Engelse VROM) op bepalingen in de Conventie van Valletta.
- 31 English Heritage is een geprivatiseerde instelling met een conglomeraat aan taken die in Nederland verspreid zijn over de ministeries van OCenW, LNV en Financiën (Domeinen): een uniek samenstel dat o.m. schaalvoordelen biedt en (soms) tot betere afstemming leidt, maar anderzijds de archeologie in een marginale positie brengt.
- 32 Overigens staat de huidige Monumentenwet geenszins in de weg dat overheden nu al verantwoordelijkheden nemen en een eigen beleid formuleren.
- 33 Conform 23
- 34 Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor gemeenten. De provincie Noord-Holland heeft in de Beleidsnota Archeologische Monumentenzorg 1996 voor het eerst een aanzet gegeven tot een eigen beleidskader. In de daarin gekozen benadering ontbrak een verantwoorde, inhoudelijke afweging, maar die was bij gebrek aan een nationaal raamwerk ook nauwelijks te leveren.
- 35 Commissie Toekomst van de Geesteswetenschappen, Men weegt kaneel bij 't lood, Utrecht 1995.
- 36 Zie Groenewoudt & Lauwerier 1997 voor een eerste overzicht.
- 37 In dit project wordt onder meer in de Alblasserwaard nauw samengewerkt met terreineigenaren, de Dienst Landelijk Gebied (DLG), de provincie Zuid-Holland, de gemeenten en vrijwilligers van de Archeologische Werkgemeenschap voor Nederland (AWN) om een goed beheer van de hier aanwezige, archeologisch zeer waardevolle rivierduinen (donken) te realiseren. De ROB heeft een aantal speerpunten van beleid geformuleerd die neergelegd zijn in de (concepto) notitie Voor de Kiezen: het selectiebeleid van de ROB 1997-2000. In het kader van deze speerpunten vinden naast beleidsgericht onderzoek ook activiteiten in het kader van de Monumentenwet plaats.